

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia adalah negara yang mempunyai sumber daya alam yang melimpahruah yang disediakan oleh alam untuk memenuhi kebutuhan umat manusia. Salah satu sumber daya alam yang dimiliki oleh Indonesia adalah air, air termasuk salah satu sumber daya alam yang dapat diperbaharui. Namun demikian, tidak berarti manusia tinggal menikmatinya begitu saja, harus ada pengelolaan yang baik. Menurut Kumalasari air merupakan kebutuhan yang tidak bisa ditunda. Ketersediaan air di bumi melimpah ruah, namun yang dapat dikonsumsi hanyalah lima persen yang dapat digunakan, selebihnya adalah air laut.

Penguasaan air oleh negara dikelola oleh pemerintahan pusat dan/atau pemerintahan daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan. Bertitik tolak dari persyaratan suatu negara hukum guna mewujudkan tujuan negara dimaksud dalam implementasinya yang dilakukan oleh pemerintah selaku pengelola dan pengendali, perlu adanya pengawasan terhadap segala kebijakan pemerintah.

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yaitu:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut

melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ...”.

Dari rumusan tersebut, tersirat adanya tujuan nasional negara yang ingin dicapai sekaligus merupakan tugas yang harus dilaksanakan oleh Negara, yaitu:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum.
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
- d. Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kesejahteraan rakyat adalah cita-cita dari setiap negara di dunia, begitupun dengan Indonesia. Hal ini tercermin di dalam cita-cita luhur yang tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 dengan memajukan kesejahteraan umum. Pasal 33 dan pasal 34 UUD 1945 merupakan sebagai dasar terciptanya kesejahteraan umum. Sekaligus menciptakan pertumbuhan, keadilan sosial, dan kemampuan untuk berdiri atas kekuatan sendiri menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Dalam pasal tersebut dikatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi, lalu kekayaan alam dikuasai oleh Negara dan dipergunakan oleh seluruh rakyat.¹

Berdasarkan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi:

Bumi, air dan ruang angkasa yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

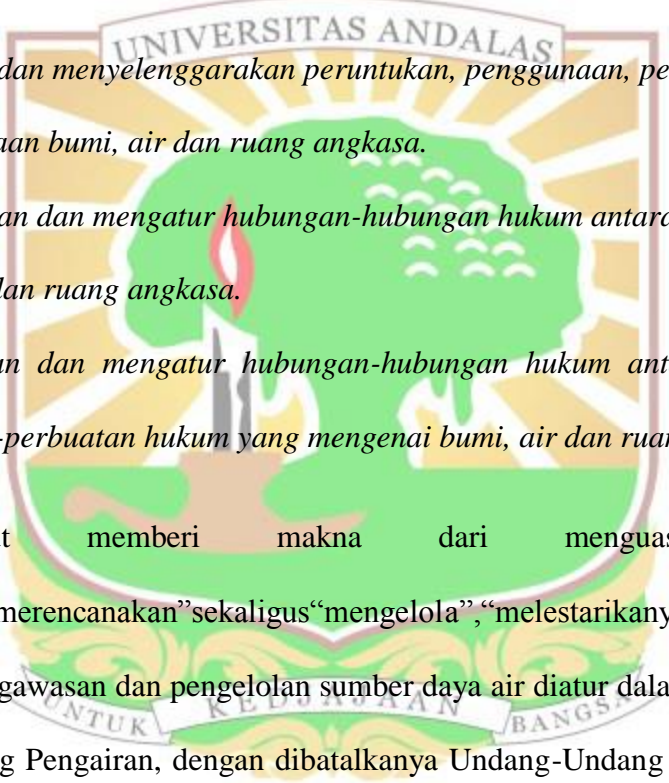
Segala sesuatu mengenai sumber daya alam termasuk di dalamnya air beserta kekayaan alam lainnya milik atau berada dalam wilayah teritori NKRI berarti dikuasai, diatur, dikelola, dan

¹<http://www.itjen.depkes.go.id/public/unit/pusat/files/uud1945.pdf> diakses pada tanggal 20 februari 2016

didistribusikan oleh negara atau pemerintah dengan segenap lembaga pengelolanya untuk dipergunakan bagi memakmurkan atau mensejahterakan rakyat Indonesia seluruhnya. Dijelaskan lebih lengkap dalam pasal 2 ayat (2) UUPA yang berbunyi:

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- 
- a. *Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.*
 - b. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.*
 - c. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*

Lebih lanjut memberi makna dari menguasainegara sebagai tindakan “mengatur”, “merencanakan” sekaligus “mengelola”, “melestarikannya”.² Kewenangan pemerintah dalam pengawasan dan pengelolaan sumber daya air diatur dalam Undang-undang No 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, dengan dibatalkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air oleh Mahkamah Konsitusi (MK) dengan putusan Nomor 85/PUU-XII/2013 yang dianggap tidak memenuhi prinsip dasar pembatasan pengelolaan sumber daya air. Pemanfaatan sumber daya air dapat dilakukan hampir pada setiap lini kehidupan manusia baik untuk keperluan sehari hari maupun untuk usaha yang menggunakan bahan dasar air atau sebagai penunjang.

² Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, Hlm. 23.

Pengelolaan sumber daya air adalah aplikasi dari cara struktural dan non struktural untuk mengendalikan sistem sumber daya air alam dan buatan manusia untuk kepentingan/manfaat manusia dalam tujuan-tujuan lingkungan³. Dari segi konteks hukum administrasi negara pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.⁴

Didalam pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air. Air adalah semua air yang terdapat pada, di atas maupun di bawah permukaan tanah, termasuk air laut yang berada di darat, sedangkan air bawah tanah adalah semua air yang terdapat dalam lapisan pengandung air di bawah permukaan tanah termasuk mata air yang muncul secara alamiah di atas permukaan tanah.

Besarnya volume air hujan yang meresap kedalam tanah akan menentukan tercapai atau tidaknya keseimbangan kondisi air tanah. Keseimbangan atau kelestarian air tanah akan tercapai apabila input air tanah sama dengan output air tanah atau dengan kata lain volume pengambilan air tanah sama dengan volume penambahan debit air tanah.

Air selain memiliki fungsi sosial, lingkungan hidup, juga memiliki fungsi ekonomi yang diselenggarakan dan diwujudkan secara selaras. Dengan negara yang menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif yang semata-mata untuk kemakmuran rakyat.

Sehubungan dengan fungsi ekonomi yang terkait dalam sumber daya air. Pemerintah memberikan hak pengusahaan sumber daya air, yang dimaksud dengan hak pengusahaan sumber

³ Robert J. Kondoatie, 2005, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air*, Andi, Yogyakarta, Hlm. 29.

⁴ Diana Hakim Koentjoro, 2005, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm. 29.

daya air adalah upaya pemanfaatan sumber daya air permukaan untuk melakukan kegiatan usaha dengan tetap memperhatikan lingkungan hidup serta terjaminnya kekayaan Negara dan kelestarian lingkungan. Pengusahaan sumber daya air harus dengan seizin pemerintah atau pemerintah daerah yang sesuai dengan kewenangannya serta melibatkan peran masyarakat seluas-luasnya dan berpedoman pada asas usaha bersama dan kekeluargaan.

Untuk menjaga ketersediaan debit air bawah tanah perlu dilakukan upaya untuk menjaga kelestarian sumber daya air bawah tanah dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Retribusi izin Pengelolaan Air Bawah Tanah, yang menyebutkan tujuan pengelolaan air bawah tanah diselenggarakan dengan tujuan mewujudkan kemanfaatan air bawah tanah yang berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dengan mencegah dampak kerusakan lingkungan akibat pengambilan air bawah tanah.

Seiring dengan perkembangan perusahaan yang bergerak dibidang air minum dalam kemasan di Kota Padang, salah satunya PT. Gunung Naga Mas yang terletak di Jalan Raya Kuranji-Kampung Pinang. Kec. Kuranji, Kelurahan Lambung Bukik, Padang Sumatera Barat dengan produk bermerek "AYIA".

Keberadaan perusahaan tersebut, kini banyak dipersoalkan berbagai kalangan, ini disebabkan PT. Gunung Naga Mas yang bergerak dibidang air minum dalam kemasan menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat sekitar. Dampak negatif dari keberadaan perusahaan tersebut meliputi:

1. Debit air tanah yang digunakan oleh perusahaan tersebut mempengaruhi kehidupan masyarakat sekitar seperti air sumur, air sawah, irigasi pertanian masyarakat yang mengalami penyusutan.

2. Konflik antara masyarakat dengan perusahaan air minum dalam kemasan PT.Gunung Naga Mas

Dampak langsung adalah terjadinya kekurangan debit air permukaan yang digunakan warga untuk kebutuhan sehari-hari. Konflik yang terjadi lebih dianggap sebagai persoalan administratif, oleh karena lemahnya pengawasan Dinas Pengelolaan Sumberdaya Air dan Pemerintah Kota Padang sebagai pemegang kewenangan dan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 dan lebih di jelaskan lagi di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

Salah satu kewenangannya dari pemerintah kabupaten/kota adalah pengendalian lingkungan hidup yang terdapat dalam pasal 1 ayat (1) Undang –undang No 32 Tahun 2009. Sebagai mana yang diketahui didalam lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilaku yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Sedangkan didalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 2 tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Retribusi Izin Pengelolaan Air Bawah Tanah. Pengendalian air bawah tanah adalah segala usaha yang mencakup kegiatan pengaturan, penelitian, dan pemantauan pengambilan air bawah tanah untuk menjamin pemanfaatan secara bijaksana demi menjaga keseimbangan ketersediaan air dan mutunya.

Walaupun keberadaan perusahaan PT Gunung Naga Mas menimbulkan dampak negatif, namun keberadaan perusahaan air minum dalam kemasan tersebut juga menimbulkan dampak positif, diantaranya:

1. Meningkatkan devisa Negara
2. Meningkatkan pendapatan asli daerah
3. Menampung tenaga kerja
4. Meningkatkan kondisi sosial,ekonomi dan budaya masyarakat yang bermukim diwilayah lingkaran PT. Gunung Naga Mas

Perusahaan harus melaksanakan kewajiban hukumnya dengan baik oleh sebab itu diperlukanlah pengawasan,pengendalian dan tindakan yang tegas yang dilakukan oleh pemerintahan.⁵Sebagaimana yang telah diuraikan diatas adanya kelemahan intensitas pengawasan dan hal lainyang berdampak pada belum terwujudnya pelaksanaan penegakan hukum,oleh sebab itu dalam rangka mengefektifkan penegakan hukum administrasi,maka dilakukan upaya yang bersifat prefentif mencegah agar tidak terjadinya pelanggaran dan penyelesaiannya secara represif melalui pengadilan yang dapat diminimalkan.

Berdasarkan paparan diatas,maka penulis berkeinginan mengkaji permasalahan tersebut dalam penelitian dengan judul “Pengawasan Pengelolaan Air Bawah Tanah oleh Pemerintahan Kota Padang Terhadap PT. Gunung Naga Mas (AYIA).

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian diatas,maka dapat dirumuskan permasalahanya sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pemberian izin perusahaan air bawah tanah PT. Gunung Naga Mas?
2. Bagaimana pengawasan terhadap pengelolaan air bawah tanah oleh Pemerintah Kota Padang terhadap PT. Gunung Naga Mas (AYIA)?

⁵ Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm. 56

3. Apa kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Padang dalam melakukan pengawasan terhadap pengendalian pengelolaan air bawah tanah?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah, maka penelitian bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pengawasan yang dilakukan Pemerintah Kota Padang terhadap PT. Gunung Naga Mas.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Padang dalam melakukan pengawasan.

D. MANFAAT PENELITIAN

Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis ataupun praktis:

1. Manfaat teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam memperkaya wawasan dan perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Andalas.
 - b. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskannya dalam bentuk tertulis dan dapat menerapkan ilmu teoritis yang telah di dapat penulis semasa kuliah.
2. Manfaat praktis
 - a. Sebagai bahan masukan dan memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak terkait dengan materi penulisan.

b. Selanjutnya penelitian ini dapat dijadikan acuan bagi peneliti peneliti lainnya.

E. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Masalah

Metode penelitian yang akan digunakan adalah metode yuridis sosiologis yaitu menganalisis masalah dengan mengkaji dan memperhatikan norma hukum yang berlaku serta dihubungkan dan dikaitkan dengan fakta yang didapat di lapangan membandingkan ketentuan dan peraturan yang berlaku khususnya yang berkenaan dengan pengawasan pengendalian pengelolaan air tanah

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan atau menuliskan secara faktual objek penelitian secara sistematis dan akurat terhadap suatu daerah tertentu yang kemudian dikaitkan dengan sifat-sifat, karakteristik, atau faktor tertentu.⁶ Maksud dari penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran yang lengkap dan jelas tentang pengawasan dari Pemerintahan Kota Padang terhadap PT. Gunung Naga Mas perusahaan yang bergerak di bidang air minum dalam kemasan.

3. Jenis Data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah:

A. Data primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari informan dengan cara wawancara semi-struktural, yaitu pelaksanaannya lebih bebas dan menentukan permasalahan

⁶ Bambang Sunggono, 1996, Metode Penelitian Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm 42.

secara lebih terbuka, terdiri dari pertanyaan kunci tetapi juga memperbolehkan interviwer untuk memberikan idea tau respon yang lebih detail. Wawancara sendiri adalah suatu metode pengumpulan data dengan cara jalan komunikasi yakni dengan melalui kontak atau hubungan pribadi anantara pewawancara dengan sumber data (responden). Komunikasi yang dilakukan dapat dilakukan secara langsung ataupun tidak langsung. Datanya dapat berupa kata-kata dan tindakan yang berhubungan dengan persepsi atau opini pengawasan pengelolaan sumber daya air di Kota Padang.

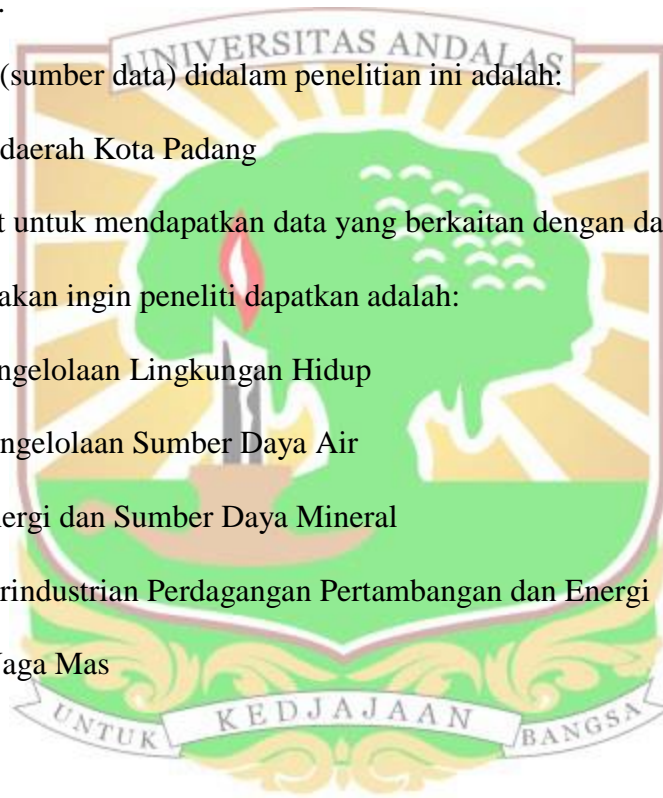
Adapun responden (sumber data) didalam penelitian ini adalah:

1. Pemerintahan daerah Kota Padang

Instansi terkait untuk mendapatkan data yang berkaitan dengan dan menjawab perumusan masalah yang akan ingin peneliti dapatkan adalah:

- a. Kantor Pengelolaan Lingkungan Hidup
- b. Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air
- c. Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral
- d. Dinas Perindustrian Perdagangan Pertambangan dan Energi

2. PT. Gunung Naga Mas



B. Data sekunder

Data sekunder yaitu data yang didapat dari tinjauan kepustakaan untuk mendapatkan landasan teoritis tentang kewenangan/pengawasan pemerintahan daerah itu sendiri dalam melakukan pengawasan dan pemanfaatan sumber daya air yang berkaitan dengan penelitian. Pengumpulan bahan hukum lainnya dengan cara membaca, dan menelaah data yang terdapat

dalam buku, literature, tulisan ilmiah dan dokumen-dokumen hukum yang berhubungan dengan penelitian.

Bahan hukum tersebut berupa:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri atas:
 - a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
 - b. Undang-undang nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan
 - c. Undang-undang No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - d. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air
 - f. Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum
 - g. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Retribusi Izin Pengelolaan Air Bawah Tanah
 - h. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032
2. Bahan hukum sekunder bahan hukum yang memberikan penjabaran Terhadap bahan hukum primer antarlain buku, tulisan ilmiah, laporan makalah lainnya yang berhubungan dengan materi penelitian.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri atas:
 - a. Kamus Hukum

- b. Kamus Umum Bahasa Indonesia

4. Sumber Data

1. Penelitian Lapangan

Penelitian dilakukan dilapangan, yaitu peneliti mengamati dan berpartisipasi secara langsung mengadakan pengamatan untuk memperoleh informasi yang diperlukan dalam penelitian.

2. Penelitian Kepustakaan

Bersumber pada buku atau jurnal yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Studi kepustakaan diadakan di beberapa tempat yaitu Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, maupun sumber dan bacaan lainnya.

5. Metode Pengumpulan Data

a. Metode pengumpulan data

Metode pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini didapat dengan cara:

1. Studi dokumen

Yaitu teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian kepustakaan dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan dan literatur yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan untuk mendapatkan landasan teoritis dari permasalahan penelitian.

2. Wawancara

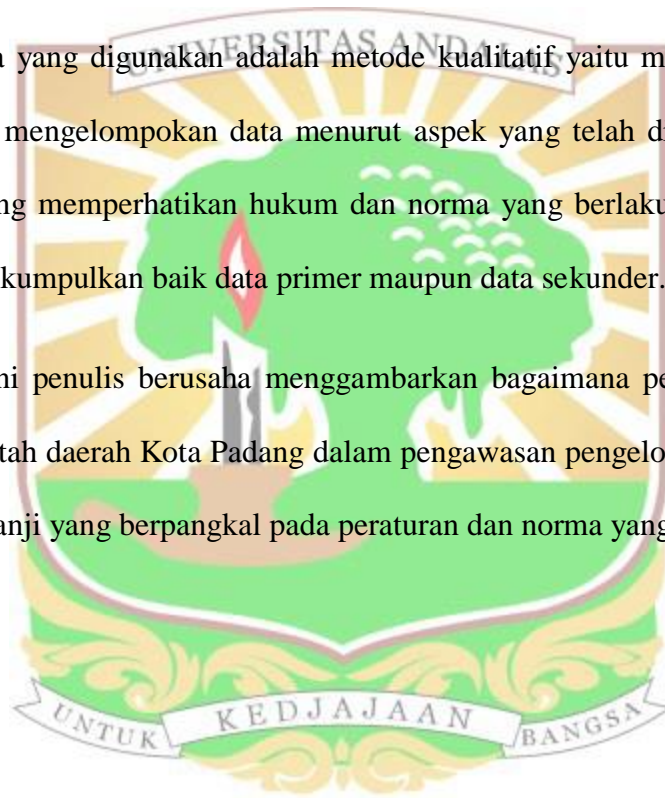
Memberikan pertanyaan kepada pihak-pihak yang dianggap sebagai responden (sumber data) yang berkaitan dengan permasalahan yang akan penulis teliti. Teknik pengumpulan data melalui wawancara ini dengan jalan tanya jawab terhadap kedua

belah pihak, baik pihak pemda dengan PT. Gunung Naga Mas, yang dilakukan dengan sistematis dan berlandaskan pada tujuan penelitian itu sendiri baik dilakukan secara langsung ataupun tidak langsung⁷. Wawancara yang dilakukan adalah semi struktural (*semi structured interview*) untuk menggali informasi sebanyak-banyaknya dari responden.

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif yaitu menarik satu kesimpulan dengan cara mengelompokkan data menurut aspek yang telah diteliti berwujud dengan kata-kata yang memperhatikan hukum dan norma yang berlaku. Berdasarkan data-data yang telah dikumpulkan baik data primer maupun data sekunder.

Dalam hal ini penulis berusaha menggambarkan bagaimana pelaksanaan pengawasan dari pemerintah daerah Kota Padang dalam pengawasan pengelolaan sumber daya air di wilayah Kuranji yang berpangkal pada peraturan dan norma yang berlaku.



⁷ Rianto Adi, 2004, *Metodologi Penelitian Sosia Dan Hukum*, Granit, Jakarta, Hlm. 72.